



PARECER JURÍDICO LIC-PROJUR-SAL

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 191811-0002

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Orçamento e Finanças



ASSUNTO: Análise jurídica de minuta de edital de licitação para fins do disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93 referente à minuta de edital e anexos de Tomada de Preço para a contratação de Pessoa Jurídica especializada em prestação dos Serviços de Assessoria e Consultoria Contábil para administração pública municipal de Santo Antônio dos Lopes – MAP.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. Legislação Aplicável: Lei Federal nº 8.666/93, alterada pelo Decreto 9.412/18; Lei Complementar nº 123/2006, alterada pela LC n.º 147/2014. Contratação de Pessoa Jurídica especializada em prestação dos Serviços de Assessoria e Consultoria Contábil para administração pública municipal. Regularidade Formal do Processo. Adequação da Modalidade Licitatória Adotada. Participação do Certame às Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Cooperativas enquadradas pela legislação federal. Observação dos Critérios de Sustentabilidade Ambiental. Análise das Minutas. Ressalvas e/ou Recomendações.

À CPL e demais interessados,

RELATÓRIO SINTÉTICO

1. Trata-se da análise jurídica prévia de minuta de edital de licitação e respectivos anexos, na modalidade Tomada de Preços, cujo processo é oriundo da Secretaria Municipal de Orçamento e Finanças, que tem por objeto para a contratação de Pessoa Jurídica especializada em prestação dos Serviços de Assessoria e Consultoria Contábil para administração pública municipal.
2. O presente auto, contendo 01 volume com 112 páginas, foi distribuído ao Departamento Jurídico para análise e emissão de parecer, nos termos do artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, encontrando-se instruídos com os seguintes documentos relevantes:

Seq.	DOCUMENTO	Fls.
01	Memorando emitido pelo Setor de Contabilidade	002



02	Planilhas com especificações e quantitativos do objeto	003/004
03	Cópia da Portaria Nº 279/2017 – GP e publicação no diário oficial, nomeando Contador Geral do Município	005/007
04	Expediente da Sec. Mun. Orçamento e Finanças expondo a necessidade dos serviços Assessoria e Consultoria Contábil	008
05	Certidão de Autuação de Processo Administrativo, emitida pelo Setor de Protocolo deste Município	015
06	Cópia da portaria Nº 151/2017 – GP- Nomeia chefe do Departamento de Divisão de Documentação e Protocolo – Geral	016
07	Despacho da Sec. Mun. De Planejamento e Administração a Sec. Mun. de Orçamento e Finanças solicitando informações sobre disponibilidade orçamentária	048
08	Certidão de existência de Dotação Orçamentária	049
09	Declaração de Impacto Orçamentário Financeiro	053
10	Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira	054
11	Despacho da Sec. Mun. de Orçamento e Finanças para elaboração do Projeto Básico	055
12	Projeto Básico	056/063
13	Autorização à Comissão de Licitação a abertura do procedimento licitatório	064
14	Documento de autuação do Processo da CPL	067/068
15	Portaria n.º 003/2018-GP-CPL e sua respectiva publicação	069/070
16	Termo de Posse dos Servidores	071/072
17	Parecer de enquadramento da modalidade adotada	074/076
18	Despacho da CPL de encaminhamento ao Departamento Jurídico para parecer	077
19	Minuta de edital de TP e respectivos anexos	078/112

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

3. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas dos editais e seus anexos.

4. Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

5. Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos **jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Nº PROC
Fl. 115
Servidor Responsável

6. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.
7. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a possível ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.
8. Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção, caso hajam. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO

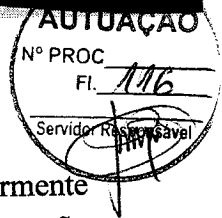
9. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999 (Lei do Processo Administrativo), os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.
10. Com efeito, no que pertine especificamente à licitação¹, bem como contratos/convênios e outros ajustes, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas, sendo que cada volume deverá conter os respectivos termos

¹ Art. 38 da Lei Federal nº 8.666, de 1993:

"O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)"





de abertura e encerramento, contendo, na medida do possível, no máximo, 200 folhas.

11. Os autos do processo submetidos à análise se encontram regularmente formalizados, em conformidade com o ordenamento jurídico pertinente, **apenas não considerando o limite recomendável de folhas.**

PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA DO CERTAME ÀS ME's, EPP's E EQUIVALENTES

12. Como é cediço a Lei Complementar n.º 123/2006 e suas alterações, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública.

13. O referido diploma legal estabelece que as licitações para contratações cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) deverão ser destinadas exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, o que se aplica também às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei n.º 11.488, de 2007. Todavia, cabe ressaltar que não se aplica a restrição nos casos expressamente previstos no art. 9º situação que requer a devida justificativa.

14. No caso dos autos, a estimativa do valor da contratação dos serviços ultrapassa R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

15. Acertada, portanto, a opção da não exclusividade em destinar o certame à participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equivalentes.

DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

16. No caso, pretende-se a contratação de Pessoa Jurídica especializada em prestação dos Serviços de Assessoria e Consultoria Contábil para administração pública municipal de Santo Antônio dos Lopes-MA, conforme se depreende dos documentos inaugurais, às fls. 02/04.

17. Atestada a natureza e classificação dos serviços pretendidos, como Serviços não comuns do art 6 da Lei Federal n.º 8.666/93, e ainda o valor estimado da contratação encontra-se abaixo do limite de enquadramento da modalidade Tomada de Preço para compras e demais serviços, qual seja, R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); consoante arts. 22 e 23 da LGLC, modificados pelo Decreto n.º 9.412/2018; julga-se, portanto adequada a opção do órgão pela contratação mediante Tomada de Preço.

Art. 6º para os fins desta lei considera-se:

(...)

II Serviço-toda atividade destinada a obter determinada de interesse para a administração, tais como: (...)ou trabalhos técnicos profissionais.

Art. 22. São modalidades de licitação:

(...)

II - tomada de preços;

(...)

§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

b) tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais);



18. O que se pode concluir que a utilização da modalidade citada para o tipo de objeto e seu valor estimado é a modalidade licitatória perfeitamente compatível com a legislação aplicável.

ANÁLISE JURÍDICA DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO

19. A seguir, passa-se à verificação do atendimento dos requisitos previstos na Lei Federal nº 8.666, de 1993, conjugada com a Lei Complementar n.º 123/2006 e suas alterações posteriores, necessários à instrução da fase preparatória do certame, sendo certo que cabe ao Administrador observar as demais exigências concernentes à fase externa do procedimento em momento oportuno, posterior a presente manifestação jurídica.

20. Assim, serão tecidas considerações acerca das determinações constantes do ordenamento jurídico, em face do caso vertente, com a ressalva de que os textos das minutas anexadas serão analisados em tópicos especialmente abertos para essa finalidade.

Fase Preparatória da Tomada de Preço

21. O presente exame jurídico recai principalmente sobre a fase interna do processo licitatório, incluindo a minuta do edital da TP, minuta do contrato e demais anexos, nos termos do já citado art. 38, parágrafo único da Lei Federal n.º 8.666/1993.

22. Segundo o professor Marçal Justen Filho, a fase interna destina-se a: “a) verificar a necessidade e conveniência da contratação de terceiros; b) determinar a presença de

pressupostos legais para a contratação (inclusive a disponibilidade de recursos orçamentários); c) determinar a prática dos atos prévios indispensáveis à licitação (quantificação das necessidades administrativas, avaliação de bens, elaboração de projetos básicos, etc); definir o objeto do contrato e as condições básicas de contratação; e) verificar a presença dos pressupostos da licitação, definir a modalidade e elaborar o ato convocatório da licitação .”

23. Por outro lado o artigo 38, caput, e inc. I da Lei Geral de Licitações estabelece o corolário de documentos e procedimentos iniciais que devem constar nos autos de um procedimento licitatório, *in verbis*:

*Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:
I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;
(...)*

Justificativa da Contratação

24. Quanto à justificativa da contratação, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados, contemplando os requisitos mínimos obrigatórios, principalmente os elementos que deverão ser previstos na justificativa apresentada no caso de contratações de serviços.

25. Não obstante, entendemos que os requisitos lá arrolados servem de importante baliza para a elaboração da justificativa.

26. No que toca à especificação do objeto, é certo que o aumento do nível de seu detalhamento influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.



27. Destarte, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais do serviço, sem as quais, não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.
28. Ressalte-se ainda que a justificativa da contratação deve considerar adicionalmente os quantitativos de serviços estimados condizentes com as necessidades do órgão, aferidas mediante adequadas técnicas para tanto, em conformidade com o que dispõe o art. 12 da Lei Federal nº8.666/93.
29. Necessário, pois, que a justificativa constante nos Projetos Básicos, contenham esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados do certame.
30. No caso concreto, a justificativa da contratação foi explicitada por meio dos documentos inaugurais, contendo basicamente os elementos essenciais, tais como orçamento sintético e analítico, BDI, cronograma, plantas dos projetos, etc.

Autorização para abertura da Licitação

31. A autorização para abertura da licitação devidamente assinada pela autoridade competente decorre da exigência do art. 38, caput, da Lei Federal 8.666/93.
32. No presente caso, tal exigência foi cumprida às fls. 064.

Projeto Básico com a aprovação da autoridade competente

33. O Projeto Básico tem sua dimensão conceitual trazida da legislação de regência, *in verbis*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;*
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as*

fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

34. Tal documento deve ser aprovado motivadamente pela autoridade competente.
35. No caso dos autos, o Projeto Básico, devidamente aprovado, consta às fls. 030/157.
36. Ressalta-se que o Projeto Básico foi submetido à apreciação, análise técnica e aprovação da autoridade técnica competente, por tratar-se de assunto de natureza eminentemente de serviços de contabilidade, ou seja, a Secretária Municipal de Orçamento e Finanças, sendo obtida, também a aprovação administrativa da autoridade superior, caso concreto o Sr. prefeito.
37. Quanto aos elementos técnicos componentes do PB apresentado nos autos, este atende basicamente, os requisitos exigidos na legislação.

Pesquisa de Mercado

38. A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação de forma transparente e proba, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial do item (itens) que servirá(ão) como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável.
39. Ressaltamos, ainda, que a correta estimativa do valor contratual é essencial para a verificação da necessidade ou não de se proceder à licitação de participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar n.º 123/2006 e as Cooperativas enquadradas no art. 34, da Lei n.º 11.488, de 2007.

40. Desta forma, o órgão deve normalmente proceder à consulta dos preços praticados no mercado, sendo recomendável a obtenção de, ao menos, três orçamentos, devendo a pesquisa ser juntada nos autos do processo de licitação. É importante que se atente para que tal consulta se dê nos moldes do Termo de Referência, considerando exatamente as especificações do objeto, a fim de preservar a fidelidade dos preços pesquisados em relação à aquisição almejada.

41. Insta destacar que as diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à simples anexação de orçamentos das empresas nos autos, cabendo ao responsável a análise detida de cada proposta, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.), como do seu teor. É de bom alvitre alertar ao órgão para a importância da congruência entre os preços das propostas, considerando que eventuais valores desarrazoados ou evidentemente inexequíveis podem distorcer os resultados das pesquisas efetuadas, de maneira que cumprirá ao órgão o discernimento sobre os orçamentos efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais.

42. Lembramos que tal diligência está em conformidade com o art. 15, inc. V da Lei Federal nº 8.666, de 1993, que dispõe que sempre que possível, as compras deverão “balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública”, princípio este que deve também nortear as contratações de obras e serviços no âmbito da administração pública.

43. Para aferição da estimativa de valor dos serviços de a serem licitados, o departamento de compras diligenciou consultas a extratos de contratos publicado no sistema de acompanhamento de contratação SACOP disponibilizado pelo tribunal de contas do estado - TCE de empresa do ramo pertinente ao objeto, através de pesquisas direta no endereço eletrônico <http://site.tce.ma.gov.br/index.php/mural-de-contratos>, referentes a preços praticados no mercado regional, podendo ser utilizados para comprovar a vantajosidade em futuras contratações em cumprimento art. 4º § II do Decreto Municipal nº 055/2018.

Previsão de recursos orçamentários e reserva de dotação

44. No documento de fl. 049, o Departamento de Contabilidade, por meio de seu contador geral, apresentou a declaração/certidão de disponibilidade orçamentária e, nos termos art. 14 e o caput do art. 38 da Lei Federal nº 8.666, de 1993.

45. Em conformidade com o impositivo previsto no art. 16 da Lei Complementar n.º 101/2000, consta nos autos as Declarações de Impacto Orçamentário-Financeiro e de

[Handwritten signature]

Adequação Orçamentária, ambas assinadas pela ordenadora de despesa, Secretária Municipal de Orçamento e Finanças, às fls. 053/054.



Designação da Comissão Permanente de Licitação

46. O artigo 51 da Lei Federal nº 8.666/93 disciplina a composição das Comissões de Licitação:

Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

(...)

§ 3º - Os membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

47. No presente caso, tal exigência foi cumprida, demonstrada pela juntada de cópia da Portaria de designação da dita Comissão à fl.178/179.

Minuta do edital e anexos

48. O art. 38 da Lei Federal n.º 8666/93, exigem que o processo licitatório seja instruído com as minutas do edital, termo de contrato ou instrumento equivalente.

49. Tais minutas foram anexadas às fls. 078-112.

ANÁLISE DETIDA DAS MINUTAS DE EDITAL E SEUS ANEXOS

Considerações Gerais sobre o Edital e Anexos

50. Inicialmente, cumpre destacar que a legislação federal, art. 40, caput, da Lei Federal nº 8.666/93, prevê que o edital deverá conter no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida pela Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes.

51. Traz também um rol de quesitos obrigatórios, os quais devem constar no conteúdo do instrumento convocatórios. Tais quesitos servem de instrumento aferidor de avaliação e análise dos atos convocatórios dos órgãos públicos, em quaisquer que sejam suas esferas.

Nº PROC
Fl. 723
Servidor Responsável

52. Além disso, um bom e seguro edital de licitação sempre terá seus limites estabelecidos por esses componentes legais, trazendo segurança aos atos da Comissão Julgadora e demais agentes públicos envolvidos.

53. Passa-se a seguir a análise pontual dos principais elementos trazidos na Minuta do Edital e anexos com o intuito da análise do órgão jurídico, com o filtro dos artigos 27 a 31, c/c arts. 40, e demais artigos relativos aos Contratos Administrativos previstos na Lei Geral de Licitações-LGL.

CONCLUSÃO

54. Em face do exposto, opinamos, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, pela inexistência de óbices legais ao prosseguimento do presente processo, **com a aprovação da Minuta do Edital e Anexos por parte deste Departamento Jurídico.**

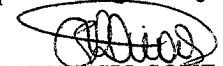
55. Ressalta-se que a presente manifestação se limita à análise jurídica da fase interna do processo licitatório, recomendando-se, em sua fase externa, o atendimento integral ao Edital e às Leis que regem a matéria.

Eis o parecer. SMJ.

Santo Antônio dos Lopes-MA, 19 de dezembro de 2018.

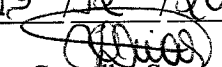

WILLJANNY TEIXEIRA SOARES DA SILVA
Assessora Jurídica- Portaria nº 008/2018-GP/PMSAL

De Acordo e Aprovado
Em 19 / 12 / 2018


SÂMARA CARVALHO SOUZA DIAS
Procuradora do Município
Portaria nº 002/2018-GP/PMSAL

Encaminhe-se o presente Parecer Jurídico ao Senhor Pregoeiro/Comissão Permanente de Licitação e a quem possa interessar.

Em 19 / 12 / 2018


Sâmara Carvalho Souza Dias
Procuradora do Município/SAL
Portaria 002/2018-GP

